

矿产资源开发中的 政府行为博弈研究

Game Analyses of
Governmental Behaviors in
Mineral Resources Development

杜明军 高大伟 李玉申 著

中国社会科学出版社

本书是国家社科基金项目“矿产资源开发中的利益博弈及综合制衡对策研究”（立项编号：08BJY059）成果之一。

矿产资源开发中的 政府行为博弈研究

Game Analyses of
Governmental Behaviors in
Mineral Resources Development

杜明军 高大伟 李玉中 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

矿产资源开发中的政府行为博弈研究/杜明军, 高大伟, 李玉中著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2015. 9
ISBN 978-7-5161-6933-9

I. ①矿… II. ①杜… ②高… ③李… III. ①矿产资源开发—政府
行为—研究—中国 IV. ①F426.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 226759 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 侯苗苗
责任编辑 侯苗苗
责任校对 郭凤侠
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 9 月第 1 版
印 次 2015 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 282 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

前 言

矿产资源是人类生存与发展的重要物质基础，虽然为国民经济发展提供了不可缺少的原料资源，支撑了地方经济社会发展，产生了巨大的经济社会效益；但是也存在着经济、环境生态、安全、管理体制机制、可持续发展等效益失衡的挑战。本书以利益博弈分析为研究主线，涉及经济学、管理学、法学和伦理学等理论方法，通过运用资源开发理论、公共选择理论、经济发展的阶段性理论，以及数理经济理论、博弈论等分析工具，在实地调查和文献研究的基础上，以领导监管中国矿产资源开发利用，管控开发历史进程的中央政府、各级地方政府等政府类行为主体间的行为博弈为研究对象，系统阐述矿产资源开发中政府类行为主体的利益诉求和行为特征，对中国矿产资源开发中的中央政府、各级地方政府间的利益博弈互动的利益博弈条件背景，利益博弈互动关系主要特征，利益博弈导致的主要效应，利益博弈失衡的主要原因，运用博弈论模型手段阐释了利益博弈的内在机理；通过分析博弈主体之间的互动关系得出均衡结果，阐释中国矿产资源开发中的利益博弈均衡发展的政府行为取向和提出对策思路，以期为中国矿产资源开发利益问题的解决奠定基础。

一 本书的目的与意义

本研究旨在运用利益博弈思想方法，丰富矿产资源开发问题研究的手段，整合矿产资源开发的利益制衡管理理论；旨在尝试解决矿产资源开发面临的严重利益失衡问题，从政府行为角度提出矿产资源开发的利益分配制衡对策，从利益机制的有效运作上确保矿产资源开发达到最佳经济社会效益，促进“两型”社会的构建。本研究具有重要的理论和现实意义。一是有助于促进矿产资源开发理论的丰富。通过着眼于由矿产资源开发中政府行为博弈导出的利益分配机制结构，促进矿产资源开发利益均衡发展。从利益结构这一复杂的系统和结构运行的规律探索、分析做起，会促进矿产资源开发利用的理论发展。二是有助于剖析中国矿产资源开发利益

均衡发展的“内源性”因素。基于政府行为视角,从宏观问题挑战到微观博弈均衡,有益于剖析中国矿产资源开发利益均衡发展的内源机理,可促进矿产资源开发问题的解决研究,为矿产资源开发政策提供理论阐释和依据。三是有助于从利益角度促进矿产资源开发和谐均衡发展。通过矿产资源开发利益均衡发展、利益相关主体和谐发展的培育,达到经济效益、社会效益和生态效益有机统一具有更为重要的现实意义。有利于构建和谐有序可持续发展的开发秩序。

二 本书的主要内容

本书的分析遵循着“是什么、为什么、怎么办”的逻辑基础来进行。具体而言,本书主要分为以下几个层面。

第一章综合分析了矿产资源开发中的中央政府、各级地方政府等政府类行为主体的基本特征。划分了矿产资源开发中的政府行为主体类别;分析了矿产资源开发中中央政府的利益目标及其行为取向;分析了矿产资源开发中各级地方政府的利益目标及其行为取向;引入了矿产资源开发中的利益博弈思想方法及分析范式。

第二章深入分析了矿产资源开发中中央与各级地方政府之间的互动背景。分析了中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的逻辑平台,包括矿产资源开发中中央与地方政府之间利益博弈的制度平台,中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的政治晋升机制背景,以及中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的逻辑起点;中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的财税激励逻辑起点;中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈平台的特征。认为中央与各级地方政府之间的矿产资源开发利益博弈是在官员晋升平台、财税激励平台两个平台的基础上展开的。分析了各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的条件背景,包括各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的能量基础;各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的机制基础;各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的动力基础。认为各级地方政府之间的矿产资源开发利益博弈是在其能量、机制、动力三个基础逻辑的平台上展开的,包括各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的资源基础源于经济收益权的提升、发展自主权的壮大、矿产资源开发利益博弈能力的形成。各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的机制基础,“用脚投票”竞争机制的形成,各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的手段逐渐具备。各级地方政府之间矿产资源

开发利益博弈的动力基础源于政绩考核制的引导与矿产资源开发中的政绩考核效应。

第三章深入分析了矿产资源开发中中央与各级地方政府之间的基本互动关系。分析了中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的基本互动关系,包括中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的基本特征;中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的分歧;中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的共容;中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益的分歧与共容;中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的本质。分析了各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的互动关系,包括各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的一般特征;各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的竞争性;各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的合作性。

第四章综合分析了矿产资源开发中中央与各级地方政府之间的博弈效应。具体分析了中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的效应,包括中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的地方政府行为效应;中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的中央行为选择及其均衡趋势。分析了矿产资源开发中中央与地方政府利益博弈的效应后果,包括矿产资源开发中中央与地方政府利益博弈的行为效应;中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡。具体分析了各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的效应,包括各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈效应的总体认识;各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的内部行为偏好;各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的外部效应;各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的积极效应;各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的秩序失衡。

第五章挖掘了矿产资源开发中中央与各级地方政府之间利益博弈失衡的内在动因。具体分析了中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡的动因,包括中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益关系的基础有待调整完善;中央对地方政府矿产资源开发行为导向制度的不完善。认为中央与地方政府在关系处理上存在问题;中央对地方政府行为导向制度不完善。具体分析了各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡的原因,包括基于行政性分权制度负反馈的各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡;基于政绩考核导向机制缺陷的各级地方政府之间矿产资源开

发利益博弈失衡；基于约束机制弱化的各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡；基于“规制过度”和“规制弱化”的各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡；基于合作局限性的各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡。认为各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡的原因，源于行政性分权制度的负反馈、政绩考核制度的缺陷、利益博弈约束机制的弱化、利益博弈中的“规制过度”和“规制弱化”、市场体系发育不完善等。

第六章剖析了矿产资源开发中中央与各级地方政府之间博弈的内在机理。分析了中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的机理，包括中央与各级地方政府游戏规则制定的博弈，中央与各级地方政府之间矿产资源开发典型问题的博弈机理；中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的政策启示。运用博弈论模型手段阐释了各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的内在机理，包括各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡的基本机理；各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的冲突与协调机理；各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的地方保护机理；各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的过度开发机理；各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈困境的摆脱机理。

第七章剖析了矿产资源开发中中央与各级地方政府之间博弈的多元均衡。分析了基于多层次委托代理关系的矿产资源开发利益多元化博弈，包括矿产资源开发利益相关主体间的委托代理关系；矿产资源开发中的多元化多层次委托代理利益关系的基本特征；矿产资源开发中的委托代理利益博弈模型构建；矿产资源开发中的委托代理利益博弈机制分析；基于多元化多层次委托代理利益博弈关系的矿产资源开发政策取向。分析了中央对各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈局势的改变机理及政策取向，包括中央与各级地方政府之间利益博弈的基本态势；中央对各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈局势的改变；结论及政策取向。综述了各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的政策启示。

第八章提出了矿产资源开发中中央与各级地方政府之间博弈均衡的策略取向。首先，理顺监督体制，加强国家监管，发挥中央的权威，分析了加强中央矿产资源开发权威的必要性：要提升中央矿产资源开发政策的认同；要完善矿产资源开发的中央立法；要完善矿产资源开发的财税体制引领；要完善矿产资源开发的绩效考核制度。其次，完善地方政府职能，约

束政府对矿产资源开发利益的调控行为,分析了完善地方政府矿产资源开发职能的目标取向;要强化矿产资源开发政策执行主体层面的行为约束;要强化矿产资源开发政策执行主体人格化层面的行为约束;要强化矿产资源开发政策执行过程中的公共利益维护;要强化矿产资源开发政策执行过程中的传播层面约束功能。最后,创新矿产资源开发管理体制。建立健全合理的矿产资源开发利益引导约束机制;建立健全矿产资源开发利益畅通表达机制;建立健全矿产资源开发利益均衡分配机制;建立健全矿产资源开发利益矛盾防控机制;完善矿产资源开发政策执行的监督和惩处机制。提出了中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的政策结论。

三 本书的主要创新点

首先,研究视角新。把矿产资源开发中出现的开发利用秩序混乱、地方保护主义盛行、矿难等安全生产事故频发、生态环境恶化、可持续开发利用受到挑战等问题,归结为利益行为博弈之源。虽然许多国内学者已经开始认识到利益主体间博弈的重要性,但无论是国内还是国外在矿产资源开发领域的研究,都还没有较为系统全面地将矿产资源开发中出现的問題,从利益角度归结为相关利益主体之间利益博弈的失衡,特别是从政府行为博弈角度进行详尽的解释和提出对策思路。没有对矿产资源开发中政府行为主体间的博弈发生背景条件、互动关系特征、博弈失衡效应、博弈失衡内在原因、博弈内在机理,以及博弈均衡结果的选择等问题进行全面、详细、系统的论述,在这些方面的工作是本书与以往文献的不同之处。这是本课题的一个重要的独特之处。

其次,分析框架新。本研究遵循着“是什么、为什么、怎么办”的逻辑基础,拟定矿产资源开发利益博弈的理论框架,构建“内嵌式”多层次的研究分析框架。一是构建整体的符合逻辑的研究框架。从分析矿产资源开发中存在的多元利益相关主体,到利益相关行为主体间的多层利益博弈关系,再到利益相关行为主体间的多元化多层次的利益博弈均衡关系,最后到利益博弈均衡发展的保障思路对策。二是构建多层次的符合逻辑的研究框架。在总框架的基础上,依次分别建立相应的分层博弈分析框架,展开中央政府与地方政府、地方政府与地方政府等层面的矿产资源开发利益相关主体相互间的博弈分析,包括各对利益互动主体间的利益博弈条件背景、利益博弈互动关系的主要特征、利益博弈的主要效应;利益博弈失衡的主要原因。并运用博弈模型工具阐释了利益博弈的内在机理,分

析由利益博弈导出的矿产资源开发利益结构特征及其效率影响,从分析过程中得到相关博弈均衡和启示。三是构建矿产资源开发利益博弈均衡发展的分析框架。展开中央政府、各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的多元分析,分析由利益博弈导出的矿产资源开发利益多元博弈均衡发展启示。因此,本书框架整体逻辑性强,分层逻辑关系明晰,层次分明、环环相扣,逻辑关系层层相套。分析过程较为系统全面深入,分析结果具有较强的说服力,为制定相关政策奠定理论基础。

再次,研究内容新。通过对矿产资源开发中的中央政府、各级地方政府等主要利益相关主体的利益诉求目标、行为选择特征的系统分析,运用博弈思想研究矿产资源开发中主要利益相关主体之间的利益互动关系,并尽量对矿产资源开发利益相关主体互动博弈中出现的问题分门别类,运用正规的博弈数理模型进行阐释,求解均衡结果。通过系统深入地研究矿产资源开发中各相关利益主体之间的利益行为集合、利益博弈机制、利益结构特征,使得本书增添了新的研究元素,丰富了矿产资源开发理论研究的内容,促进了矿产资源开发研究的系统化,具有一定的理论创新意义。

最后,具有一定的政策参考启示。以矿产资源开发利益博弈为研究主线,从微观行为主体的角度分析利益需求和博弈过程,通过分析中国矿产资源开发中存在的问题和挑战的利益博弈机制和利益融合特点,着力探求矿产资源开发过程中的利益关系互动、利益博弈失衡效应、利益博弈失衡原因,着力解决矿产资源开发过程中的利益分配与和谐发展问题。从理论上提出了矿产资源开发利益均衡发展的合理制度安排,提出了对矿产资源开发利益制衡的可操作性的综合对策建议。构建基于多元相关主体的利益诉求和行为选择的博弈均衡发展机制体系,提出中央政府、地方政府等多层次相关利益主体应相互协调矿产资源开发利益发展,实现多元多层次共赢;对促进矿产资源开发的可持续,促进经济发展方式的转变,践行科学发展观、构建和谐社会,具有一定的决策参考价值,可以为政策安排提供理论支撑和方向借鉴。

目 录

第一章 矿产资源开发中的中央政府与地方政府·····	1
一 矿产资源开发中的政府类别·····	1
二 矿产资源开发中中央政府的利益目标及其行为取向·····	3
三 矿产资源开发中地方政府的利益目标及其行为取向·····	8
第二章 矿产资源开发中中央与各级地方政府之间的互动背景 ·····	23
一 中央与各级地方政府之间矿产资源开发 利益博弈的逻辑平台 ·····	23
二 各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的条件背景 ·····	29
第三章 矿产资源开发中中央与各级地方政府之间的基本 互动关系 ·····	36
一 中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益 博弈的基本互动关系 ·····	36
二 各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的互动关系 ·····	46
第四章 矿产资源开发中中央与各级地方政府之间的博弈效应 ·····	61
一 中央与各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的效应 ·····	61
二 各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的效应 ·····	68
第五章 矿产资源开发中中央与各级地方政府 之间的博弈效应与利益失衡动因 ·····	81
一 中央与各级地方政府之间矿产资源 开发利益博弈失衡的动因 ·····	81

二	各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈失衡的原因	84
第六章	矿产资源开发中中央与各级地方政府之间博弈的 内在机理	100
一	中央与各级地方政府之间矿产资源 开发利益博弈的内在机理	100
二	各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈的内在机理	131
第七章	矿产资源开发中中央与各级地方政府之间 博弈的多元均衡	163
一	基于多层次委托—代理关系的矿产资源开发利益 多元化博弈	163
二	中央对各级地方政府之间矿产资源开发利益博弈 局势的改变机理及政策取向	176
第八章	矿产资源开发中中央与各级地方政府之间博弈 均衡的策略取向	183
一	理顺监督体制，加强国家监管，发挥中央的权威	183
二	完善地方政府职能，约束政府对矿产 资源开发利益的调控行为	192
三	创新矿产资源开发管理体制	207
参考文献		219

第一章 矿产资源开发中的中央政府与地方政府

一 矿产资源开发中的政府类别

矿产资源开发中的各级政府机构，级别比较高的主要负责开发政策的制定或根据上级的政策，完善政策并监督下级机构执行，在一定情况下也直接执行某些政策；而矿产资源开发中的大量政策执行则是由基层行政机构完成的。

（一）矿产资源开发中的中央政府（国家）

《中华人民共和国宪法》第八十五条规定^①，“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”。《中华人民共和国矿产资源法》第三条规定^②，矿产资源属于国家所有，由国务院行使国家对矿产资源的所有权。鉴于中央各部、委、行、署，各直属机构、办事机构都是中央人民政府主要的职能机构，负责管理和执行某些方面的国家行政事务。因此，中央政府（国家）的矿产资源开发职能主要表现在：一是矿产资源开发重大政策事项的决策执行权；二是矿产资源开发政策执行进程的监督权；三是某些省际的或某些需要在全国范围内统一执行的矿产资源开发政策的直接执行。

（二）矿产资源开发中的各级地方政府及其行政机构

鉴于国务院代表国家行使矿产资源所有权，其所有权实现方式是通过

^① 《中华人民共和国宪法（全文）》，新华网，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content_1367387.htm，访问时间：2004年3月15日。

^② 全国人大常委会：《中华人民共和国矿产资源法（修正）》，中国矿业网，<http://app.chinamining.com.cn/focus/Law/2007-08-07/1186454015d6952.html>。

委托或以法律法规形式授权给地方各级行政主管部门,由地方政府依法管理和保护矿产资源,因此,国务院即中央政府是矿产资源所有权的代表者,地方各级政府是参与者和实施者;国务院(国家)作为矿产资源所有权人,其所有权权益主要是通过与使用权人之间委托代理关系来体现的,因而,矿产资源开发中涉及的各级地方政府及其相关者主要包括:

(1) 矿产资源开发中的省、地级行政机构。作为最高或较高一级的地方政府,中国宪法规定,省级人民政府是省级国家权力机关的执行机关,是地方国家行政机关;地级市是省、自治区管辖下的地方分治单位。所以,省、地级行政机构在矿产资源开发中的作用与国务院及其所属部门的作用类似,只不过政策执行的范围限于本行政区域,政策权限也相对较小,主要是制定政策、根据上级的政策细化和完善政策、直接执行政策、交付下级政府机构执行政策、监督政策的执行进程等。具体就矿产资源开发而言,一是上级下达政策的具体化。鉴于中国严格的行政层级制度特征,对上级机关提出的政策,往往需在本级机关有明确的意见之后,下级机关才会执行;且在大多数情况下,上级提出的政策往往是原则性的要求,下级有政策具体化的权限和义务。二是类似于中央级行政机构,但仅限于本行政区域内的监督政策执行。三是直接执行某些仅适应于本级地域内的政策。

(2) 矿产资源开发中的县、乡级行政机构。县级行政机构指行政级别上相当于县一级的人民政府,主要包括县、市辖区,县级市等。鉴于县级政府的区划、机构设置、职能作用以及相对稳定性,对经济发展的实际影响相对稳定;且与国家政策的执行目标群体联系最为密切,因而,对矿产资源开发政策而言,由县级行政机构来执行,比较适合其人员、财力及管理范畴,因此,从一定意义上可以说是中国矿产资源开发政策执行的基本单位是县级行政机构,其可以管理本行政区域内与矿产资源开发相关的财税、矿工就业、生产安全监察、生态环保等事务,促进本地区的经济发展。

乡镇政府是中国最基层的行政机构,宪法规定^①,“乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命

^① 《中华人民共和国宪法(全文)》,2004年3月15日发布,新华网, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content_1367387.htm。

令,管理本行政区域内的行政工作”。随着中国矿产资源开发的发展,以乡级为主的国家行政权力开始频频出现在矿区(村镇)的矿产资源开发视野中,其职能主要表现在:管理与矿产资源开发相关的部分安全生产、生态环境等事务。

(3) 矿产资源开发中的各级政府内部行政管理者及其部门。作为行政管理者及其部门,为矿产资源开发的参与者提供服务。按照生产要素分配理论,行政管理者及其部门有理由获得部分矿产资源开发收益,以维持其不断提供服务的财力、物力等。鉴于政府往往以 GDP 的增长为衡量政府官员政绩的指标,加剧了政府追逐自身利益的最大化^①,代表国家权力的相关部门通过加强各项管理,逐步建立和规范当地矿产资源开发的秩序,实现“矿产资源国家所有”应当分割的利益;同时,与国家权力的延伸相伴随的,还有一些不同层级的政府管理机构及其公职人员以“公权力的名义”或以“私人”的身份,利用明显的公权力优势涉足矿产资

二 矿产资源开发中中央政府的 利益目标及其行为取向

作为市场主体之一的中央政府,指包括立法、行政和司法机关等全部在内的国家机构。而中央政府行为指政府作为国家的代表所进行的一切活动。由于中央政府行为体现了国家意志,在特定市场经济关系中完全代表了国家。

(一) 矿产资源开发中中央政府的利益目标取向

1. 诺思的国家(政府)利益目标观

(1) 诺思的国家观。按照诺思的观点^②,国家的存在有契约理论与掠夺(剥削)理论两种解释。国家契约论认为,如果国家界定和行使有效率的产权,将对经济起促进作用;国家掠夺论认为,如果国家界定一套使得权利集团收益最大化而无视其对社会整体福利影响的产权,就是掠夺或剥削。在此存在着,国家是经济增长的关键,又导致人为经济衰退根源的

^① 陈锦昌:《试论遏制地方政府的非经济手段扩张》,《湖北经济学院学报》2006年3月。

^② [美] 诺思:《西方世界的兴起》,厉以平等译,华夏出版社1999年版。

“诺思悖论”，国家对经济增长存在双重作用。诺思的“暴力潜能分配论”认为，若暴力潜在公民间进行平等分配，便产生契约国家；反之，便产生掠夺式国家。

(2) 国家存在的比较优势。诺思认为，由于国家具有一般社会组织所没有的“暴力潜能”性质，由它来界定和行使产权具有比较优势：一是可以代表大多数人的利益。由政府提供制度这种公共产品比私人更有效。二是可避免新制度安排的最佳供给量不足。在诱致性制度安排中，国家行为可避免因“搭便车”行为所造成的制度短缺或制度创新机制的丧失，克服个人或利益集团不能解决的新制度创立的集体享受与所需费用个别承担的矛盾；并通过提供具有一定规模经济的产权，降低交易费用。

(3) 国家存在的目的及特征。按照诺思的国家观，一个福利或效用最大化的国家具有三个基本特征：一是国家为获取收入，以一组具有规模经济特征的服务（如保护和公正）作为交换，其社会总收入高于每一个社会个体自己保护自己所拥有的产权的收入总和；二是国家通过具有歧视性的垄断者活动，为每一个成员集团设计出区别对待的产权，使国家收入最大化；三是国家面临着其他国家以及现存政治经济传统中潜在统治者的竞争，受制于其选民的机会成本。

(4) 国家提供基本服务的目的。按照诺思对国家的解释，国家提供的基本服务是博弈的基本原则，其目的在于，一是为了界定竞争和合作的基本原则（在要素和产品市场范围内界定所有权结构）；二是建立有效率的产权，降低交易费用以使社会产出最大化和增加税收；三是鉴于国家是由不同的利益集团所组成的集合体，是不同利益的“均衡者”，制度的变迁或创新会引起利益的重新调整，政策选择往往具有政治意义。

2. 矿产资源开发中中央政府的目标函数分析

根据诺思的国家（政府）利益目标观，鉴于国家（政府）及其利益目标的存在理由，在矿产资源开发中中央政府有其政治利益、经济利益和历史使命，共同构成中央政府的利益目标函数。

(1) 矿产资源开发中中央政府的政治利益。首先，中央政府会追求矿产资源开发政治利益的最大化。鉴于中央政府处于官僚层级结构的最顶端，一般被认为没有进一步晋升的强大需求，根据曹红钢的研究^①，其关

^① 曹红钢：《政府行为目标与体制转型》，社会科学文献出版社2007年版。

注的目标可被概括为维护统治、保障民族利益、制度偏好和其他具体目标四个方面,且均属于政治利益的范畴,只是各有侧重不同而已,因而,中央政府的矿产资源开发政治利益主要是通过矿产资源开发的公共政策,创造经济发展、社会和谐与政治稳定的绩效,以获得学者所称的“政绩合法性”^①;通过施政和治理来获取最广大民众的政治支持^②。因此,与地方政府不同,中央政府对矿产资源开发相关利益主体的利益偏好和行为选择相当敏感,要获得政治支持。

而且,中央政府具有很强的矿产资源开发管理制度变迁偏好。根据刘健雄的研究^③,中国的开国最高领导人属于韦伯所说的“克里斯玛型”或者说“魅力型”领袖,其个人魅力对于凝聚执政党内共识和迅速推行政策有相当重要的作用;中国的改革开放是一场“自上而下”的变革,其动力最终来自强势的政治领导人;但随着代际变更,后继领导人的“政治魅力”会因为年代久远而越来越少,变成韦伯所说的魅力“平民化”。这时,为了树立领导人自己的新型权威和魅力,争取更多的政治合法性,就可能将之诉诸体制改革,创造新的生产力或分配机制。因此,中央政府的矿产资源开发政治利益在于为获得利益相关主体的动力支持,具有创新矿产资源开发管理体制机制的内在动力。

所以,中央政府基于政治利益的考虑,会通过矿产资源开发管理体制和利益机制的构建,保障矿产资源开发的可持续性,保证矿工的劳动权利,克服矿产资源开发的负外部性,努力消除矿产资源开发产生的生态环境污染破坏,最终保障整个国家矿产资源开发的整体利益最大化,促进和谐社会构建,实践科学发展观。

(2) 矿产资源开发中中央政府的经济利益。就经济利益而言,中央政府也有强烈的矿产资源开发激励。一方面是因为推动矿产资源开发才能保证资源需求、社会就业、人民生活水平的提高,构成“政绩合法性”的重要内容;另一方面矿产资源开发直接带来财政收入的增加,提高国家的税收汲取能力,也提高了国家的经济发展能力。鉴于中央政府拥有制定

① 高全喜主编:《大国策,政治篇,经济增长与合法性的“政绩困局”》,人民日报出版社2009年版。

② 倪星:《政府合法性基础的现代转型与政绩追求》,《中山大学学报》(社会科学版)2006年第46卷第4期。

③ 刘健雄:《财政分权、政府竞争与政府治理》,人民出版社2009年版。

税收和财政制度的权力^①，因此，中央政府在很大程度上可通过宏观的矿产资源开发政策来调控发展，通过政策刺激地方政府进行矿产资源开发。因此，为获得矿产资源开发的经济利益，中央政府首先会制定利益最大化的资源税收政策，管理好中央直属企业源于矿产资源开发的税收，划分好矿产资源开发收益中中央和地方分成，最终保障整个国家的矿产资源开发利益。

(3) 矿产资源开发中中央政府的历史满足感。中央政府处于官僚制顶端，往往会有一种历史荣誉感心理，“名垂青史”，也即唐斯所说的“政治家”特征^②，关注矿产资源开发中的全社会“公共利益”实现。例如，刘少奇深感“大跃进”和“三年自然灾害”导致的饥荒和非正常死亡的严重性，曾说过“要上史书的”^③。所以，为获得矿产资源开发中的历史满足感，中央政府会尽力摆平矿产资源开发的挑战，会努力在提升矿产资源的开发效率、遏制生态环境恶化、保障矿产资源的可持续发展等方面有所建树。

(二) 矿产资源开发中中央政府的行为取向特征

1. 矿产资源开发中中央政府的一般行为特征

鉴于中央政府的利益目标取向，其矿产资源开发中的行为偏好主要表现在：

(1) 培育矿产企业的市场体系行为。鉴于市场本身存在着不完全竞争的市场结构、外部成本和外部收益、不完全信息等不可克服的局限性，会造成市场配置资源的低效率，不可能实现帕累托最优；同时市场经济是一种典型的契约经济；因而，为了约束参与矿产资源开发利益主体间的责任和义务，必须培育市场体系、完善市场机制，规范矿产企业的市场行为，维护市场经济的效率与公平行为，构成中央政府的分内责任。

(2) 熨平矿产资源开发波动的稳定发展行为。矿产资源开发对国民经济发展的极端重要性，需要中央政府从整体利益出发，制定矿产资源开发的宏观整体规划与长远发展目标，并以此为中心实施相应的系统配套政策。通过控制地方政府行为，保证各项矿产资源开发政策完整执行；推动

① 郭玮：《政府间财权及收入划分的基本理论研究》，《经济师》2009年第1期。

② [美] 安东尼·唐斯：《官僚制内幕》，中国人民大学出版社2006年版。

③ 邵燕祥：《1958—2008：为“三面红旗”的死难者一哭》，2009年11月24日发布，共视网，<http://www.21ccom.net/newsinfo.asp?id=3993&cid=10360000>。